

ABD-AT TİCARET SAVAŞI PAYLAŞILAMAYAN DÜNYA TARIM PAZARLARI

Prof. Dr. Ahmet Şahinöz^(*)

ABD'nin AT tarım ürünlerine karşı 5 Aralık 1992 tarihinden itibaren uygulamayı düşündüğü önlemler, dünya tarım pazarlarında patlamaya hazır II. Sübvansiyonlar Savaşı'nın ilk işaretlerini vermektedir. I. Sübvansiyonlar Savaşı bundan tam on yıl önce, Kasım 1982 tarihinde Cenevre'de Bakanlar düzeyinde toplanan GATT (Ticaret ve Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması) Konferansı'nın başarısızlıkla sonuçlanması ile başlamıştır. ABD ve AT gibi büyük tarım üreticilerine çok büyük mali yükler getiren sübvansiyonlu ticaret mücadelesi, Türkiye gibi çok önemli tarımsal ihracat potansiyeline sahip ülkeleri de olumsuz yönde etkilemiştir.

Dünya Tarım Pazarlarında Durgunluk

1970'li yıllarda olağanüstü bir büyüme gösteren dünya tarım ürünleri ticaretinin 1980'li yıllarla birlikte durgunluğa girmesi, tarımsal üretimini büyük ölçüde dış talebe bağlayan ABD gibi ülkeler üzerinde şok etkisi yapmıştır. Gerçekten de 1970 yılında sadece 50 milyar \$ olan dünya tarım ticareti on yıl içinde yaklaşık beş kat artarak 233 milyar \$'a yükselmiştir. Uluslararası ticaretteki bu olumlu gelişmeye, sahip olduğu geniş topraklar, teknolojik ve mali güç sayesinde üretimini arttırarak yanıt veren ABD, 1980 yılında 115 milyon ton ile dünya tahıl pazarlarının % 50'sini kontrol eder duruma gelmiştir. Bu dönemde Amerikan dolarının değer kaybetmesi dış ticaret atılımına yardımcı olurken, bu ülkenin tarım ürünleri dış ticaretindeki fazla 1981 yılında 30 milyar \$'a yaklaşmıştır.

1980 yılından sonra başlayan dünya tarım ticaretindeki durgunluk ve daralma ancak 1986 yılında atlatılabildiği görülmüştür. Uluslararası mali piyasalarda faiz oranlarının yükselmesi ve hammadde fiyatlarındaki gerileme sonucu gelişmekte olan ülkelerin dış ödeme güçlerinin azalması, endüstrileşmiş ülkelerde tarım pazarlarının doyum noktasına ulaşması, çok sayıda ülkenin tarımsal üretim açıklarının azalması ve nihayet, dünya genelinde talep artışlarını özendiren "Keynezci" ekonomik büyüme politikalarının yerini arz yönü ağır

(*) Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

basan "paracı" politikalara bırakması uluslararası talebi daraltan temel unsurlar olmuştur.

Bozulan Ticari Dengeler ve Sübvansiyonlar Savaşı

Tarımsal üretimin her geçen yıl biraz daha arttığı dünyamızda, ihracatın duraklamaya girmesi, dünya tarım pazarlarında İkinci Dünya Savaşı'ndan beri oluşan dengelerin bozulmasına yol açmıştır. Aynı dönemde AT'nun tahıl başta olmak üzere temel tarım ürünlerinde kendi-kendine yeterliliği aşip net ihracatçı konuma gelmesi dünya pazarlarındaki karmaşa ve ticari mücadeleyi iyice şiddetlendirmiştir. AT'nun büyümeyen pastadan yıldan yıla artan paylar almaya başlaması, dünya tarım pazarlarını kendi ekonomik çıkar alanı olarak gören ABD'yi rahatsız etmeye başlamıştır.

Dünya pazarlarındaki büyümeden en büyük yararı sağlayan ABD'nin, durgunluktan da en fazla zararı görmesi doğal bir sonuçtur. 1986 yılında 1980'li yılların başına göre tarım ürünleri ihracatı, doların aşırı değerlenmesinin de etkisi ile % 40 oranında azalarak 28 milyar \$'a gerilerken, buğday stokları yaklaşık iki kat artarak 26 milyon ton'dan 50 milyon ton'a yükselmiştir. Bu olumsuz gelişmeleri baştan sezen ABD, 1982 Cenevre'de yapılan GATT Konferansında Avrupalıları aşırı sübvansiyoncu politikalarla hak etmedikleri dış pazarları ele geçirmek ve doping fiyat önerileri ile dünya tarım piyasası fiyatlarını düşürmekle suçlamıştır. Şiddetli suçlama ve tartışmalardan somut bir sonuç alınamayınca, ABD hemen karşı saldırıya geçerek AT gibi yüksek sübvansiyonlu tarım ürünü ihraç etmeye başlamıştır. Topluluk üyelerinin tüm karşı çıkmalarına karşın ABD, Topluluğun geleneksel pazarı Fas'a uzun dönemli ve negatif faizli kredi vererek iki milyon ton tahıl ihraç etmiştir. Şubat 1983'te, yani GATT Konferansı'ndan bir kaç ay sonra ise, Mısır'a tonu 25 \$'dan bir milyon ton buğday unu satmıştır. Oysa bu dönemde dünya piyasalarında buğday ununun tonu 150 \$'ın üzerinde seyretmektedir.

İşin ilginç yönü, bu sübvansiyonlu satıştan birkaç hafta önce J.Block, ABD Tarım Bakanı gazetecilere "AT ile tarım ürünleri ticareti savaşı olmayacaktır" diye açıklamada bulunmasıdır. ABD bununla da yetinmemiş, kısa bir süre sonra yine Mısır ile, uluslararası anlaşmalarla belirlenen en düşük fiyatların da altında fiyatlarla, 25.000 ton'luk tereyağı ve 10.000 ton'luk peynir satış anlaşması imzalamıştır. Kısacası ABD, bu ticari ataklarla Avrupalılar'a "hem tahıl gibi kendi geleneksel pazarlarını korumaya kararlı olduğu, hem de, eğer Topluluk yüksek sübvansiyonlu dış ticaret politikalarında ısrar ederse, Topluluğun geleneksel hayvansal ürün pazarlarına da girebileceği" mesajlarını vermiştir.

AT'nun uluslararası ticari kuralları ihlal ettiği için ABD'yi GATT'a şikayet etmesi ve Avrupa basınının konuyu uzun süre gün-

demde tutması, uygulamada çok fazla şeyi değiştirmemiştir. Bunun üzerine AT da, ABD'ye misilleme olarak başta Kuzey Afrika, Doğu Avrupa ve Orta-Doğu ülkeleri olmak üzere birçok ülkeye olağanüstü sübvansiyonlarla tahıl ve süt ürünleri ihraç etmiştir. Örneğin, Topluluk 1984 yılında Sovyetler Birliği'ne tonu 450 \$'dan tereyağı ihraç etmiştir. Bu fiyat çiftçilere ödenen destekleme fiyatının sadece % 14'üne eşdeğerdir. ABD tahılının istilasına uğrayan Mısır pazarlarını kaybetmemek için ise, bu ülkeye özel ihracat primi ile 400.000 ton tahıl unu ihraç etmiştir. İhracata uygulanan aşırı sübvansiyonlar, dünya piyasalarında tarım ürünleri fiyatlarının büyük düşüşler göstermesine yol açmıştır. Örneğin, 1980 yılında 200 \$ civarında olan buğdayın ton başına piyasa fiyatı, 1986 yılında 100 \$'ın altına düşmüştür.

Sübvansiyonlar savaşı tarafların önüne yıldan yıla büyüyen ve altından kalkılması giderek güçleşen faturalar koymaya başlamıştır. 1979-81 döneminde 15 OECD ülkesinde 115,7 milyar ECU olan tarımsal sübvansiyon tutarı yada sübvansiyoncu tarım politikalarının maliyeti, 5 yıl sonra, 1984-86 döneminde iki katlık bir artış ile 229 milyar ECU'ye yükselmiştir. Söz konusu dönemde % 173'lik bir oranla en yüksek artışı ABD gerçekleştirmiş ve tarım kesimine sağladığı sübvansiyon tutarını 28,7 milyar ECU'den 78,5 milyar ECU'ye yükseltmiştir. Aynı dönemde 10'lar Topluluğu % 40'lık bir artış ile tarımsal sübvansiyon tutarını 57 milyar ECU'den 79,6 milyar ECU'ye çıkarmıştır. OECD ülkelerinde tarım kesimine yapılan toplam sübvansiyon tutarı 1990 yılında 300 milyar \$ düzeyine ulaşmıştır.

Görüldüğü gibi AT'nu tarım ürünleri ticaretinde serbest piyasa kullarına uymadığı için haklı olarak eleştiren ABD, ne yazıkki uygulamada AT'dan hiçte geri kalmamaktadır. Yani serbest değişim söylevleri çoğu kez sadece kağıt üzerinde kalmaktadır. Dahası, GATT'tan 1955 yılında elde ettikleri "Waiver" (İlga hükmü) ile tarım ürünleri ticaretini piyasa mekanizması dışına ilk kez taşıyan da ABD olmuştur. Sübvansiyon olayına çeşitli devlet yardımlarının nihai üretime katkısı açısından da baksak benzer sonuca ulaşabiliriz. Nitekim, 1979-81 döneminden 1984-86 dönemine ABD'de çeşitli devlet yardımlarının tarımsal üretim değerine katkısı katlanarak % 16'dan % 35'e yükselmiştir. AT için bu oranlar sırasıyla % 37 ve % 50'dir. Burada belirtmemiz gereken, ABD'de tarım kesimine müdahalenin daha çok çiftçiye doğrudan yardıma dayandığı, AT'da ise tarım pazarlarında fiyatları desteklemeye yönelik olduğudur.

GATT Ticari Karmaşaya Çözüm Arıyor

Dünya ticaretinde giderek artan korumacılığa bir çözüm bulmak ve tarım ürünleri ticaretinde "sübvansiyonlar savaşı"na bir son vermek için, bir yıla yakın sürede tamamlanan hazırlık görüşmele-

rinden sonra, Eylül 1986'da Uruguay'ın Punto del Este kentinde bakanlar düzeyinde GATT konferansı gerçekleştirilmiştir. ABD'nin öncülüğünde gerçekleştirilen Uruguay raund da, tarım ürünleri dış ticareti konusundaki çetin görüşmelere, Avustralya'nın girişimiyle 1986 yılında kurulan Cairns grubu (14'ler grubu) da aktif olarak katılmıştır. Beş yıl süren çalışmalar sonunda Uruguay raund'un son toplantısı, Aralık 1990'da, GATT'a üye 108 ülkenin katılımıyla Brüksel'de yapılmış, fakat raund bugün de henüz sonuçlandırılabilmiş değildir.

ABD adı geçen toplantıya, 1987 yılında ortaya attığı "sıfır çözüm", yani tarımsal sübvansiyonların tümden ortadan kaldırılması önerisini biraz yumuşatarak gelmiştir. Yeni öneri, 1986'dan başlamak üzere on yıl içerisinde tarım kesimine sağlanan desteğin % 75 ve tarım ürünleri ihracatına sağlanan sübvansiyonların % 90 oranında azaltılmasını öngörmektedir. Topluluk ise, Ortak Tarım Politikası (OTP)'nın temel ilkelerinden ödün vermeden tarım kesimine sağlanan devlet desteğinin söz konusu on yıl içerisinde % 30 oranında azaltılması önerisini getirmiştir. Amerikan önerisi 14'ler Grubunca, Topluluğunki, dünyanın en korumacı ve pahalı tarım politikasına sahip Japonya tarafından desteklenirken Uruguay raund bir sonuç bildirgesi yayınlamadan dağılmıştır.

ABD-AT Çatışmasının Kökeni: OTP

Sekinci yılına girdiğimiz Uruguay görüşmelerinde tarım ürünleri ticareti konusunda taraflar arasında ortak bir yol bulunamaması, yukarıda sözünü ettiğimiz yüzdelerin farklılığından ziyade ABD ve AT arasındaki genel tarım politikaları anlayışı farklılığından kaynaklanmaktadır. ABD-AT ticari çatışmanın kökeninde OTP bulunmaktadır. İç pazarları sıkı bir biçimde korumayı ve yüksek fiyat uygulamaları ile iç üretimi özendirmeyi amaçlayan OTP, henüz 1960'lı yılların başında, yani uygulamaya konulduğu ilk günden itibaren ABD'yi tedirgin etmeye başlamıştır. Zira, kısa bir süre sonra tarım ürünlerinde yeterli bir Avrupa, ABD'yi sadece dinamik Avrupa pazarlarından yoksun bırakmayacak, aynı zamanda O'na dünya tarım pazarlarında da güçlü bir rakip oluşturacaktır. Üstelik, güçlü bir "Yeşil Avrupa", ABD'nin elinde bulundurduğu "stratejik gıda silahı"nın etkisinin de azalmasına yol açacaktır. Ancak ABD "soğuk savaş" dönemi koşullarında AT ile ekonomik çatışmaya uygun bulunmamış ve OTP karşılığında Topluluk'tan yağlı tohumlar için serbest giriş ödününü elde etmekle yetinmiştir.

Aslında 1960'lı yılların sonuna doğru Atlantığın iki yakası arasında güçlü temellere dayanan bir tarımsal işbölümü de oluşmuştu; Avrupa, Atlantik ötesinden gelen düşük fiyatlı hayvan yemine dayanarak süt ürünlerinde, ABD ise tahılda dünya pazarlarını doyuracaklardır. Kökenleri "Kennedy raund" a uzanan bu pazar paylaşımı,

1980'li yılların başında tahılta Topluluğun net ihracatçı durumuna gelmesi, ABD'nin süt ürünlerinde fazla vermeye başlaması, Avustralya, Kanada, Arjantin, Brezilya, Tayland, Endonezya ve Türkiye gibi üçüncü ülkelerin dünya tarım pazarlarından daha fazla pay almaya başlamaları ve nihayet dünya tarım pazarlarının önemli bir daralma dönemine girmesi ile geçerliliğini yitirmiştir.

OTP'nun uygulamaya girdiği 1960'lı yılların başında, süt ürünleri dışında hemen hemen tüm tarım ürünlerinde çok büyük açıkları bulunan AT, üretimi özendiren yüksek düzeyli destekleme fiyatları sayesinde kendi kendine yeterliliği aşmış ve 1980'li yıllarda temel tarım ürünlerinin net ihracatçısı durumuna gelmiştir. Örneğin, 1970'li yıllar da dahi beşte bir pay ile dünyanın en önemli tahıl ithalatçısı olan AT, 1980 sonrası bu payı % 2'lere kadar düşürmüştür. Oysa aynı dönemde Topluluğun dünya tahıl ihracatındaki payı % 7'lerden % 15'in üzerine yükselmiştir. Kısacası ABD'nin OTP'nin başlangıcında korktuğu başına gelmiş ve AT, daha küçük bir tahıl pazarı haline gelmenin ötesinde dünya tahıl pazarlarında ABD'nin karşısına çıkan güçlü bir rakip olmuştur. Rekabet sonucu 1981-1991 döneminde Topluluk toplam tahıl ihracatı 21 milyon tondan 28 milyon tona yükselirken, Amerikan ihracatı 115 milyon tondan 85 milyon tona gerilemiştir.

Topluluğa Karşı Ticari Yaptırımlar Başlıyor

Dünya tarım pazarlarında Amerikan kontrolünü zayıflatan tüm bu gelişmeler, OTP'nin ABD'nin gözünde mutlak ortadan kaldırılması gereken bir ticari engele dönüştürmüştür. Bugün AT için ilan edilen ticari yaptırımlardan çok daha önce Amerikan Yönetimi Temmuz 1985'te, AT kökenli unlu yiyeceklere uygulanan gümrük vergilerini arttırmış ve Akdeniz narenciyelerine tanınan tercihli rejimin kapsamını daraltmıştır. Nisan 1986'da ise, Topluluk kökenli alkolü içki, şarap, peynir ve maden suyu ithalatlarını kısıtlayıcı bir takım önlemler almıştır. AT'nun bu önlemlere tepkisi ise, Amerikan fin-dık ve limonuna uygulanan gümrük vergilerinin arttırılması ve çok sayıda Amerikan tarım ürünü ithalatlarının gözetim altına alınması olmuştur.

- OTP'dan Reform Arayışları

Aslında Topluluk ABD'nin baskılarının ötesinde, özellikle 1980 sonrası görülen aşırı tarımsal fazla ve bütçeleri zorlayan mali yükler nedeniyle OTP'da 1980'li yılların ortalarında reform arayışlarına girmiştir. Topluluk OTP'si gibi çok pahalı ve müdahaleci tarım politikalarına Avrupa'nın artık gereksiniminin kalmadığına inanmaktadır. Bu bağlamda, 1985 yılında, arzı denetim altına alacak ve bütçe disiplini sağlayacak çeşitli önlemler alınmıştır. Süt üretimine kota getirilmesi bu kararların en önemlisidir. Diğer so-

rumlu ürün tahıl için ise, 1988 yılında Maksimum Garanti Alımları uygulamaya konmuştur. Bu son karara göre, Topluluk için 160 milyon ton olarak kabul edilen azami tahıl üretim düzeyi aşırsa ertesi yıl destekleme fiyatları % 3 oranında düşürülecektir. Nitekim 1988/89 döneminde tahıl üretimi sözkonusu miktarı aştığı için destekleme fiyatları 179.4 ECU/ton'dan 174 ECU/ton'a düşürülmüştür.

1992 yılına kadar, örgütlü tarım üreticisinin tepkisinden çekindiği için OTP'da köklü değişikliklere gitmek yerine yüzeysel önlemlerle yetinen AT, 21 Mayıs 1992 Lizbon zirvesinde Topluluk Tarım Komiseri Mac-Sharry'nin OTP reform projesini kabul etmiştir. Mac-Sharry'nin reform paketi, Topluluk destekleme fiyatlarını dünya piyasa fiyatları düzeyine çekmeyi ve böylece aşırı üretimi ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Örneğin, üç yıl içerisinde, 1993/94 döneminden 1995/96 dönemine destekleme fiyatları % 29 oranında düşürülecektir. Bu durumda tahıl fiyatları söz konusu durumda 100 ECU/ton'a inecektir. Fiyat ve üretimdeki azalmanın çiftçi gelirlerinde yol açacağı aşınma doğrudan yardımlarla telafi edilecektir.

Özellikle ihracata dönük sübvansiyonlardan vazgeçmeyen ve korumacılığı sürdüren bu reform da ABD'nin OTP'na geleneksel eleştirilerini ortadan kaldırmaya yetmemiştir. Üstelik ABD, kendi geleneksel ihraç ürünleri olan soya fasülyesi, ayçiçeği ve kolza tohumu gibi yağlı tohumların üretimine AT'nun sağladığı devlet desteğini geri çekmesini istemektedir. Dünya pazarlarında tonu 120 FF olan soya'nın Fransa'da destekleme fiyatı 360 FF'dır. Oysa Topluluk bu mali desteği çekmek bir yana, 1993'te uygulamaya girecek Mayıs 92 reformu sonucunda AT aleyhine gelişecek tahıl ticaretini dengelemek için monyak, mısır gluteni ve narenciye ezmesi gibi tahıl ikame eden hayvan yemi ürünlerinde ithalatı kısıtlayıcı tedbirler almayı planlamaktadır.

ABD'nin Son Çıkışı ve Olası Gelişmeler

Yukarıdaki sorunlara çözüm getirerek Uruguay raund'u sona erdirmeyi amaçlayan 11 Ekim ve ardından 21 Ekim Brüksel, ABD-AT görüşmeleri anlaşmazlıkla sonuçlanınca ABD başta Fransız şarabı, konyacı ve peyniri olmak üzere çok sayıda işlenmiş Topluluk kökenli tarım ürününe ithalatı kısıtlayıcı önlemler almayı kararlaştırmıştır. 300 milyon \$'ı bulan işlenmiş tarım ürününe 5 Aralık 1992 tarihinden geçerli olmak üzere, o ana kadar % 5 ile % 15 arasında değişen gümrük vergileri % 200 oranına kadar yükseltilecektir.

AT bu yaptırımlara henüz yanıt verememiştir. 12 ülkeden oluşan Topluluk'ta her üye kendi ülkesinin çıkarlarını ön planda tuttuğu ve kendi tarımına uygun koşulları içeren çözümleri diğerlerine kabul ettirmeye çalıştığı için ABD'ye karşı ortak sert bir tavır alınması güç

bir olasılıktır. Eğer Topluluk yağlı tohumlarda ABD'nin istediği ödünü verirse bundan en fazla Fransız çiftçisi zarar görecektir. Fransa'nın istemediği bir kararın Topluluk'tan geçmesi ise oldukça zordur. Bu bakımdan ABD ile görüşmelerin yeniden başlaması ve yağlı tohumlar ile tahıl ikame eden ürünler konusuna orta bir yol bulunması hem dünya ticaretinin, hem de GATT'ın dünya ticaretini düzenlemedeki rolünün geleceği bakımından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Çözümüne ulaşılması da, büyük ölçüde bu iki gücün karşılıklı özveri olmadan, dünyada ekonomik bütünleşme ve birlikte yaşamının olanaksızlığını anlamalarına ve bu anlayışı yaşama geçirmelerine bağlıdır.

AT ve ABD arasında sağlanacak bir anlaşma, bu iki ülkenin dışında kalan ülkeleri de yakından ilgilendirmektedir. Ancak söz konusu anlaşma, dünya tarım pazarlarında bir oligopolistik yapı oluşturmayan ve çok yönlü ticarete olanak sağlayan bir nitelikte olması gerekmektedir. Aksi takdirde bundan hem ihracatçı hem de ithalatçı üçüncü ülkeler büyük zarar görür.

Sürüp gidecek anlaşmazlık ise II. Sübvansiyonlar Savaşına yol açacaktır. Dünya piyasa fiyatlarını düşüren sübvansiyonlar savaşı, 1980'li yıllarda olduğu gibi, gelişmekte olan ithalatçı ülkelere, özellikle de Afrika ülkelerine kısa dönemde belli bir mali rahatlık sağlasa da, uzun dönemde yerli üretimlerini telafisi kolay olmayacak bir gerileme sürecine sokacaktır. Tarımsal kalkınma ve beslenmede kendi-kendine yeterlilik çabalarının Kuzey Afrika'dan, Asya ve Latin Amerika ülkelerine 1980 sonrası ikinci plana itilmesi, gelecek yıllarda bu ülkelerin önüne ödenmesi çok güç faturalar koyacağı gibi, yetersiz beslenme sorununu daha da ağırlaştıracaktır. Yine söz konusu anlaşmazlık, sübvansiyonlar savaşı gibi yüksek maliyetli ticari mücadeleye giremeyecek durumda olan, fakat önemli ihracat potansiyelleri bulunan Türkiye gibi ülkeler için de çok büyük zararlara neden olacaktır.

KAYNAKÇA

- BOURRINET, J: Les Relations Communauté Européenne -Etats-Unis. Economica, Paris, 1987.
- KROLL, J.C.; Politique Agricole et Relations Internationales. Ed. Syros, Paris, 1987.
- ŞAHİNÖZ, Ahmet; ABD-AET ve Türkiye Tarım Politikaları ve Dünya Pazarları. T. Sınai Kalkınma Bankası, İstanbul, 1989.
- VIATTE, G-LANGER, F; "La ré forme agricole en chantier" in L' Observateur de l'OCDE. Ağustos-Eylül 1990, Paris.
- Réforme de la Politique Agricole Commune. Commission des Communautés européennes. Bruxelles, Nisan 1991.
- Politiques, Marchés et Echanges Agricoles. OECD, Paris, 1989.
- Agricultural Policies, Markets and trade. OECD, Paris, 1991.
- Uruguay Round; Les enjeux pour aujourd'hui et demain. Solagrad-Formation. Aralık 1989, Lyon.
- Annuaire des Produits de Base. CNUCED, B-M, New-York, 1991.
- Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1992. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Ankara.